

Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo: comentarios sobre una dimensión de la Cooperación Sur-Sur y la experiencia argentina en el Programa Pro Huerta Haití

por **Estefanía Bianchi***

• Resumen

La Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD) es una dimensión de la cooperación Sur-Sur (CSS) que presenta una gran potencialidad para apuntalar las capacidades nacionales de países que enfrentan desafíos al desarrollo. Argentina ha recepcionado adecuadamente sus lineamientos conceptuales y programáticos, contando con una estructura institucional acorde. En su seno, el Programa Pro Huerta Haití representa uno de sus mayores logros: expresa el conocimiento técnico acumulado en nuestro país, se proyecta internacionalmente considerando las necesidades y particularidades de su socio, promueve el empoderamiento de los actores sociales y presenta resultados exitosos.

■ Palabras Clave

Cooperación Sur-Sur – Haití – Pro Huerta

Inglés | English

Technical Cooperation among Developing Countries: comment of a dimension of South-South Cooperation and the Argentine experience in the Pro Huerta Haiti program.

• Abstract

The Technical Cooperation among Developing Countries (TCDC) is a dimension of South-South cooperation (SSC) that is particularly convenient to enhance the national conditions of development. Argentina has successfully incorporated these strategies in its institutional structure. In this context, the Pro Vegetable and Fruit Garden Program is an eminent representative case: it is based on a genuine know how, it is planned to be adapted to the partner's conditions and requirements, it promotes people's empowerment and it has had a positive result.

■ Key words

South-South Cooperation – Haiti – Pro Vegetable and Fruit Garden

* Lic. en Relaciones Internacionales (UNR). Maestranda en Integración y Cooperación Internacional (CERIR/CEI-UNR).



Introducción

La Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD) es una dimensión fundamental de la cooperación Sur-Sur (CSS) con una marcada trayectoria en las relaciones internacionales que se ha iniciado en la década del setenta y que ha recobrado centralidad desde inicios del nuevo siglo.

Argentina no ha quedado al margen de la revalorización de esta práctica internacional. De 2003 a esta parte ha multiplicado sus acciones de CSS, primordialmente hacia la región latinoamericana, tanto de forma bilateral como apoyada en la cooperación triangular, modalidad que también ha ganado terreno en el último tiempo.

En este marco se ha diseñado e implementado el Programa Pro Huerta Haití, como parte de una estrategia multidimensional de nuestro país hacia la pequeña nación caribeña. Nuestra intención es describir sus aspectos principales, destacando que estamos frente a una iniciativa que ha arrojado excelentes resultados y que, no casualmente continúa activa tras diez años de ejecución consecutiva.

Repasaremos brevemente las características de la CSS y de la CTPD, para luego describir el modo en que la estructura, principios y visión de las instituciones argentinas vinculadas a la cooperación internacional receptionan y operacionalizan aquellos conceptos. Luego abordaremos el Programa Pro Huerta Haití, tomando en consideración las capacidades técnicas acumuladas por nuestro país en materia de seguridad alimentaria, la modalidad que en se ha ejecutado la cooperación en coordinación con agencias nacionales y otros actores internacionales, y fundamentalmente, los elementos distintivos de la iniciativa que han permitido realizar una genuina contribución al imbrincado camino del desarrollo endógeno haitiano.

Reconocemos la existencia de una multiplicidad de factores y variables cuya confluencia ha viabilizado esta acción de cooperación, pues, siguiendo a Juan Gabriel Tokatlián (2009:22), entendemos que “la cooperación es el resultado de un acto de escogencia –se prefiere cooperar o no hacerlo– y se produce cuando un conjunto de circunstancias –oportunidad, voluntad, medios y valores– la allanan”.

Argentina en el marco de la CSS y la CTPD

El actual sistema de cooperación internacional comenzó a configurarse tras la finalización de la Segunda Guerra Mundial. Sus primeros pasos estuvieron dirigidos a la reconstrucción de Europa Occidental bajo el auspicio de Estados Unidos. Este país canalizó la ayuda a través del conocido Plan Marshall, mientras sus beneficiarios se encargaron de administrarla y gestionarla mediante una organización internacional creada al efecto: la Organización Europea para la Cooperación Económica (OECE).

El segundo gran paso se dio en 1961, cuando la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) sucedió y reemplazó a la OECE. En su seno, el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) finalmente institucionalizó y sentó bases generales para la práctica de la cooperación internacional, permitiendo la conformación de un verdadero régimen internacional (DOMÍNGUEZ MARTÍN, 2011) diagramado desde el norte o el mundo desarrollado y destinado al resto del mundo no desarrollado.

1. La idea de sistema imperial de relaciones británicas se asienta sobre algunas consideraciones. Literalmente, describe la red de relaciones que Gran Bretaña fue entretejiendo desde el siglo XVII y que, en el transcurso del siglo XIX, la convirtieron en el principal actor de la dinámica mundial al punto de constituir uno de los Imperios más grandes de la Historia. La noción de sistema entendida como la interacción entre dos o más unidades distintas y las consecuencias de dicha interacción (ATKINS, 1991:20) es útil para estudiar éste fenómeno siempre que el mismo sea pensado como asimétrico, es decir, conformado por unidades desiguales entre sí en cuanto a las capacidades y recursos. Con claridad, Gran Bretaña fue el actor con más asimetría a su favor. Dada la preponderancia de éste último país en el período analizado, es dable pensar que su sistema de relaciones coincidió con el sistema global de relaciones. En este sentido, pensar como subsistemas a los vínculos particulares que mantuvo con América Latina, Asia, Oceanía, permite dimensionar el lugar que los mismos ocuparon en el esquema mayor.

2. La denominada «praxis imperial británica» supuso la articulación de al menos tres resortes de poder operando a favor de los designios ingleses. En primer lugar, un gran mercado de capitales y créditos financieros que permitía, vía inversiones, la explotación de las materias primas latinoamericanas y la importación de manufacturas al tiempo que, vía intereses, reducía el déficit generado frente a la región. En segundo lugar, un poder naval como respaldo y seguridad para la operación anteriormente detallada y, por último, un sistema monetario internacional basado en el patrón oro y la libra totalmente funcional a los objetivos ingleses.

3. No obstante, si lo dicho constituye la regla, dado que la realidad siempre es más compleja que una generalización conceptual, no puede perderse de vista la existencia de algunas excepciones: un ejemplo de ellas es la intervención-bloqueo anglo-francés al Río de la Plata en 1845.



Diseñada por los países donantes agrupados en el CAD, la arquitectura de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) ha estado signada por la verticalidad. Aquéllos, siguiendo a Bruno Ayllón Pino (2013:6), “han sido protagonistas, cuando no intérpretes ortodoxos, de la gestión de la cooperación y del sentido, prácticas y discursos de este peculiar «sistema» en el que los países «cooperados», o en desarrollo, han contado poco y han asumido un papel pasivo, cuando no subordinado y dependiente”.

Es cierto que este régimen internacional ha sido progresivamente revisado, ensayándose cambios tanto terminológicos como programáticos. Entre los primeros destacamos la intención (simbólica) de abandonar la referencia a la ayuda o asistencia, para hablar de **cooperación internacional al desarrollo**. Entre los segundos, vale reconocer la incorporación de consideraciones ambientales, perspectiva de género, objetivos de desarrollo sostenible y la operacionalización de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM); así como también la adopción de una concepción multidimensional de la pobreza como meta primordial de la cooperación y, finalmente, el tratamiento de una agenda sobre eficacia de la ayuda y sobre división del trabajo y complementariedad (DOMÍNGUEZ MARTÍN, 2011). Con todo, aún subsiste en la esencia del sistema una visión binaria de la relación donante-receptor, en la cual la primera parte de la fórmula cataloga a los potenciales beneficiarios en base a su PBI y establece un triple criterio de elegibilidad que nos resulta, al menos cuestionable: “1) que el país sea de renta baja, 2) que el país muestre buenos parámetros de gobernabilidad (good governance) y 3) que el país tenga instituciones eficientes que utilicen la ayuda eficazmente” (OLIVERA, 2013:40).

Tal vez, las flaquezas de este régimen de cooperación internacional no puedan ser completamente superadas debido a que se encuentran enraizadas en ciertos supuestos básicos comunes que han sellado su propia creación y desarrollo: una visión norte-sur, vertical y condicionada. Sin embargo, mientras se aúnan esfuerzos en pos de democratizarlo, la cooperación tiene posibilidades de desplegarse bajo otros supuestos, en una modalidad paralela, alternativa pero complementaria: la CSS. Ésta tiene un carácter eminentemente horizontal y solidario, que permite superar la rigidez del binomio donante-receptor, ampliando las posibilidades de co-definición de agendas (PATTACINI, 2013) y adecuando las iniciativas a las necesidades de cada socio, favoreciendo su sentido de apropiación (COLACRAI, 2013). Asimismo, suele generar “beneficios

compartidos [...] en forma de capacidades institucionales y tecnológicas, de inversiones, acceso a mercados o de internacionalización de los actores económicos” (COLACRAI, 2013:5).

La CSS recibió su primer impulso a mediados de los años cincuenta, en el marco de la Conferencia de Bandung (1955), que selló el compromiso del Tercer Mundo con la autodeterminación y el desarrollo, bajo el principio de solidaridad (AUTORES VARIOS, 2015).

De esta manera, la CSS se concibe, en términos generales, como una “construcción política que [...] parte de la convergencia de intereses relacionados principalmente a alcanzar objetivos de desarrollo y a consituir alianzas a nivel global a los efectos de incidir en las cuestiones globales” (LECHINI, 2014:8). En términos particulares, podemos diferenciar ciertas dimensiones o ámbitos de actuación, entre los cuales se destacan principalmente dos: la cooperación política y la cooperación técnica y científico tecnológica. Mientras la primera alude a los posicionamientos comunes en ámbitos multilaterales a los fines de alcanzar un poder de negociación que es impensado actuando individualmente; la segunda hace referencia tanto a “transferencia de capacidades técnicas y administrativas (know-how)” como a la “realización de actividades conjuntas de investigación” (LECHINI, 2014:10).

Reparamos en esta última dimensión, en el marco de la cual encontramos las iniciativas argentinas sobre seguridad alimentaria, y más específicamente, el Programa Pro Huerta Haití. Nos detenemos entonces en las características y fundamentos de la CTPD¹, para lo cual, citamos a continuación los comentarios de Mónica Hirst y Blanca Antonini (2009:23):

«la Cooperación Técnica para el Desarrollo (CTPD) [es] definida como el intercambio de conocimientos técnicos y de gestión con el fin de aumentar las capacidades de instituciones y personas para promover su propio desarrollo. La CTPD fue concebida como un proceso multidimensional, ya que, aún cuando debía estar organizada por los gobiernos de los países en desarrollo, abarcaría la participación del sector público y, en el marco de las políticas establecidas, de organizaciones privadas y de particulares. Se planteaba además la adopción de tecnologías innovadoras que pudieran adaptarse a las condiciones y necesidades locales».

1. Generalmente, la sigla “CTPD” alude a “Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo”; sin embargo, los autores se han referido con ella a “Cooperación Técnica para el Desarrollo”. Entendemos que es una variación que no afecta su significado y utilizamos la sigla de manera indistinta para referenciar ambos términos.



La CTPD, que había sido recepcionada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) como un relevante eje de acción (HIRST; ANTONINI, 2009), recibió sus lineamientos generales en la Conferencia Mundial sobre Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo -o Conferencia de Buenos Aires- en 1978. Fruto de esta reunión se firmó el Plan de Acción de Buenos Aires, el cual expresó muchas de las cualidades que hemos descrito como propias de la CSS, pero aludiendo explícitamente a la cooperación técnica como modalidad diferenciada (COLACRAI, 2009). Dentro de sus objetivos, se destaca la mejora de la capacidad de los países para hallar soluciones al problema del desarrollo compatibles con sus propios valores, aspiraciones y necesidades; la promoción de la autosuficiencia / independencia a través del intercambio de experiencias; la puesta en común, utilización de recursos técnicos y desarrollo de capacidades complementarias; el fortalecimiento de las capacidades técnicas existentes y la creación de nuevas capacidades a través de la transferencia de tecnología apropiada para los recursos y potencial de desarrollo de cada socio; y el reconocimiento de la importancia de las necesidades de los países menos adelantados, sin litoral, insulares y más seriamente afectados (SPECIAL UNIT FOR TCDC, 1994).

Nuestro país ha colaborado en el afianzamiento de la CSS y ha internalizado las líneas rectoras de la CTPD. Así lo demuestra la estructura institucional diversificada existente dentro del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, específicamente en el ámbito de la Secretaría de Coordinación y Cooperación Internacional. Allí encontramos la Dirección General de Cooperación Internacional (DGCIN), que, en congruencia con lo expuesto hasta aquí, concibe a la cooperación como “un proceso continuo dados los permanentes desarrollos técnicos, tecnológicos y científicos, y [...] como una actividad asociativa para alcanzar un objetivo compartido de beneficios mutuos” (LEVI, 2011:26). A su vez, a su interior existe un conjunto de cuerpos u organismos técnicos, cada uno de los cuales gestiona diversos aspectos de la práctica de cooperación. Entre ellos destacamos la Unidad de Coordinación del Fondo Argentino de Cooperación Sur-Sur y Triangular (FO.AR), “que permitió que la República Argentina alcanzara en forma creciente objetivos de transferencia de capacidades, conocimientos y experiencias nacionales hacia diferentes países en desarrollo” (LEVI, 2011:34).

Ejes de Acción Ejes temáticos	Modalidades de cooperación
Administración y Gobernabilidad Afianzamiento y fortalecimiento de las capacidades de funcionarios e instituciones estatales para la gestión y/o para la formulación de políticas públicas.	Envío de expertos argentinos al exterior Asistencia y colaboración con técnicos de instituciones extranjeras en sus técnicas de desarrollo y en la formulación e implementación de distintas políticas públicas.
Derechos Humanos Asistencia técnica a países que vivieron experiencias similares a las de Argentina durante la última dictadura militar en materia de violaciones a los DDHH, a partir de los pilares “memoria, verdad, justicia y reparación”.	Recepción de profesionales extranjeros Presentación de los procesos, prácticas o experiencias concretas de la Argentina que sean de utilidad para sus instituciones.
Desarrollo Sustentable Asistencia técnica a sectores agroindustriales, de salud, industriales y de servicios y fortalecimiento de las capacidades científico tecnológicas, garantizando el empleo de calidad, la inclusión social y la preservación de los recursos naturales.	Realización de Seminarios Organización y ejecución de Jornadas internacionales sobre diferentes temáticas de interés compartido.

Fuente: Confección propia a partir de la información publicada en DGCIN (2013). *Cooperación Sur-Sur*. República Argentina: catálogo de proyectos, DGCIN, Buenos Aires.



Para llevar adelante sus tareas, esta institución ha organizado su funcionamiento en base a ejes de acción y modalidades de cooperación. Los primeros son: Derechos Humanos, Desarrollo Sustentable y Administración y Gobernabilidad. Éstos comprenden, a su vez, una serie de áreas temáticas en las que “Argentina tiene una amplia experiencia, como agricultura, ganadería, seguridad alimentaria, salud, educación, trabajo, desarrollo productivo, administración, gobernabilidad y derechos humanos” (DGCIN, 2013:7). En cuanto a las modalidades de cooperación, éstas se distinguen por su naturaleza no financiera y comprenden envío de expertos, recepción de profesionales extranjeros y apoyo a seminarios (DGCIN, 2013).

Para llevar adelante sus programas, el FO.AR tiene la posibilidad de actuar coordinadamente con diversas dependencias estatales o instituciones tanto públicas como privadas (LEVI, 2011), entre las cuales se encuentra el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), protagonista del desarrollo y ejecución del Programa Pro Huerta. Asimismo, el FO.AR puede coordinar actividades en el frente internacional, a través de la cooperación triangular. Ésta implica una asociación entre un país desarrollado u organización internacional donante, un país de renta media que articula y ejecuta una cooperación técnica y otro país en desarrollo, generalmente menos adelantado, en el cual se aplica un determinado proyecto o programa (AYLLÓN PINO, 2013).

Argentina se apoya en esta modalidad de cooperación, que se ha extendido de manera creciente en el último tiempo, principalmente debido a “a) las necesidades de financiación de países con grados de desarrollo intermedio que, a través de asociaciones con donantes tradicionales, viabilizan sus proyectos de cooperación sur-sur (CSS) y b) el empuje de países emergentes con evidentes ventajas comparativas y capacidades consolidadas, que desean compartir sus conocimientos con otros países en desarrollo” (COLACRAI, 2013:179).

Lo expuesto hasta aquí nos permite identificar y comprender el amplio marco que da sentido y a la vez brinda sustento teórico, programático e institucional a la práctica de cooperación argentina en materia de seguridad alimentaria. En primer lugar, encontramos la CSS y dentro de ella, la CTPD. En segundo lugar, identificamos al FO.AR dentro de la estructura institucional de la Cancillería argentina. En tercer lugar, ubicamos la cooperación en seguridad alimentaria como punto de confluencia entre el desarrollo sustentable como eje de acción, el envío de expertos como principal modalidad de cooperación, la coordinación institucional con el INTA en el frente nacional y la coordinación con agencias de países desarrollados o con organizaciones internacionales en el frente internacional.

A continuación, nos dedicaremos a describir con mayor detalle la relación entre la seguridad alimentaria, la actuación del INTA, la cooperación internacional argentina y el caso haitiano, para abordar el Programa Pro Huerta.

La seguridad alimentaria y el desarrollo del Programa Pro Huerta Haití

Para abordar correctamente la cooperación que ofrece nuestro país en materia de seguridad alimentaria y las bases del éxito del Programa Pro Huerta Haití, es necesario, en primer lugar, definir el concepto de seguridad alimentaria; en segundo lugar conocer la experiencia argentina en materia de asesoramiento para la autoproducción de alimentos frescos; y por último identificar el conjunto de factores que viabilizan la internacionalización de la experiencia y la modalidad particular adoptada en la estrategia de cooperación hacia Haití.

Para comenzar, retomamos el concepto de seguridad alimentaria que ha adoptado la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO por sus siglas en inglés), la cual a su vez, toma como referencia el acordado en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996. Decimos entonces que “existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana” (FAO, 2006:1). En esta definición se encuentran contenidas cuatro dimensiones del concepto, que son a su vez requerimientos para alcanzar la seguridad alimentaria, a saber: disponibilidad de alimentos, acceso a los alimentos, utilización de los alimentos y estabilidad del suministro (FAO, 2006).

La inseguridad alimentaria es un fenómeno complejo que refiere no sólo al hambre estrictamente considerado (privación), sino también a la malnutrición y a la pobreza. Atender a esta cuestión, por lo tanto, es atender al desarrollo de un país, fundamentalmente cuando se trata de naciones menos adelantadas o de renta media, que sufren la desigualdad y presentan situaciones extendidas de vulnerabilidad social. Argentina no es ajena a esta problemática y por ello ha implementado diversas políticas de seguridad alimentaria, entre las cuales se destaca el Programa de Auto-producción de Alimentos Frescos de Huerta y Granja, que desde hace 25 años ejecuta el INTA con el financiamiento del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.



El Programa Pro Huerta argentino fue lanzado en 1990 para “mejorar la alimentación de los sectores más vulnerables de la sociedad, promoviendo prestaciones básicas (insumos biológicos, asistencia técnica, capacitación) para que familias y grupos o entidades de la comunidad generen sus propios alimentos frescos de huertas y granjas” (ROSSI, 2014:39). Su nota distintiva, y probablemente una de las bases de su éxito, ha sido –y sigue siendo– el trabajo en red con diversos actores y la articulación de la intervención a partir de la figura del promotor que actúa como puente entre el personal técnico del INTA y los grupos sociales destinatarios del Programa. Esto ha viabilizado la conformación de “lazos intracomunitarios con los beneficiarios [...] y entre éstos mismos, creando un clima social positivo en pos del desarrollo de las comunidades locales” (ROSSI, 2014:40).

De acuerdo al Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, el Programa ha llegado al 88% de los municipios del país, apoyándose en alrededor de 20 mil promotores, con más de 630 mil huertas y 130 mil granjas, beneficiando de este modo a 3,5 millones de personas². Es importante citar estas cifras porque dan cuenta de los logros obtenidos y colocan en primer plano las consideraciones acerca de su pertinencia y eficacia para enriquecer las políticas públicas de inclusión social. Paralelamente, nos permiten reconocer la capacidad técnica acumulada en nuestro país y la posibilidad de trasladar y adaptar esta experiencia a las necesidades de otros países en desarrollo, bajo los supuestos de la CSS.

Para considerar la factibilidad de la réplica del Programa Pro Huerta en el exterior, se deben tomar en cuenta dos factores fundamentales: por un lado, los instrumentos institucionales y la orientación de la política de cooperación internacional argentina; por el otro, la capacidad de proyección internacional del INTA, actor central en la implementación de la asistencia técnica.

En cuanto al primer aspecto, ya hemos visto como el FO.AR dependiente de la DGCIN cuenta con tres ejes de acción, dentro de los cuales hallamos el desarrollo sustentable que permite enmarcar un programa de seguridad alimentaria. Ahora bien, ¿existían para 2005 otras iniciativas sobre esta temática? Si y podemos mencionar a modo de ejemplo:

- Cooperación técnica sobre conocimientos y prácticas para pequeños productores lácteos en Bolivia.

- Intercambio de especialistas, formación de recursos humanos especializados y transferencia de tecnología sobre el cultivo de maní con Bolivia.

- Proyecto de acción contra el picudo del algodónero en Paraguay.

- Asistencia técnica para la explotación sustentable de recursos pesqueros en Nicaragua, Cuba, Panamá, Ecuador, Guatemala y Perú (FO.AR, 2008).

Además, podemos decir que para el año 2005, la puesta en marcha de un programa de cooperación en seguridad alimentaria se adecuaba perfectamente a la orientación predominante en el FO.AR, que con la intención de contribuir a los ODM, otorgaba un lugar preeminente a los objetivos de erradicar la pobreza extrema y el hambre (22%), y de asegurar un medio ambiente sostenible (26%).

En cuanto a la capacidad de proyección del INTA, debemos decir que el organismo ya contaba para 2005 con experiencia en el área de cooperación internacional³. En cuanto a la seguridad alimentaria como ámbito de intervención, cuando el Programa Pro Huerta comenzó a implementarse en nuestro país (1990) constituía “una nueva línea de acción, con una temática desconocida hasta el momento dentro de la institución” (ROSSI, 2014:47). Sin embargo, para el momento en que se plantea la posibilidad de cooperación con Haití, ya se encontraba integrada al Plan Estratégico Institucional (2005-2015) aprobado en 2004, a partir de la consagración de la equidad social como uno de los tres objetivos generales del organismo, conjuntamente como la competitividad y la salud ambiental (INTA, 2004).

Es más, si hacemos confluir la vinculación institucional del INTA con el FO.AR y la cooperación en seguridad alimentaria, nos encontramos nuevamente, con un marco favorable al desarrollo del Programa Pro Huerta Haití, debido a que entre 1993 y 2009, aquella ha sido el área que más acciones de cooperación presentó (20%)

Claramente, una confluencia de factores viabilizó la cooperación argentina en materia de seguridad alimentaria hacia Haití: la experiencia adquirida en la materia, la previa aplicación del Programa en el país y la predisposición institucional por parte del FO.AR y el INTA. A ello corresponde sumar otro dato relevante: Argentina ya se encontraba presente en el país caribeño a través de la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH) desde

2.- Ver: <http://www.desarrollosocial.gob.ar/wp-content/uploads/2015/08/1.-M--s-sobre-PRO-HUERTA.pdf>. Consulta: 31 de octubre de 2016

3.- Especialmente mantenía una rica relación institucional con el FO.AR, “siendo el INTA una de las instituciones pioneras en «la puesta en marcha» de este valioso instrumento de la Cancillería Argentina” (CIPOLLA, 2011:45).



el año 2004. No es casual que la implementación del Programa Pro Huerta haya sido programada para la zona de Gonaïves, lugar donde se encontraban emplazadas las tropas argentinas.

El arribo del Programa de autoproducción y autoconsumo de alimentos frescos de huerta (y granja) a Haití, se incluyó en una estrategia más amplia de cooperación argentina en aquel país. Siguiendo a Miguel Lengyel y Bernabé Malacalza (2011), en ella se distinguieron tres categorías: a) envío de tropas para participar de la MINUSTAH; b) envío de cascos blancos para proveer ayuda humanitaria; c) desarrollo de proyectos de cooperación en áreas en que Argentina presentaba buenas prácticas, tales como el fortalecimiento institucional⁴ y la seguridad alimentaria. En este último espacio se ubica el Programa Pro Huerta Haití, que comenzó en el año 2005 como una CSS bilateral, pero rápidamente incorporó los aportes de terceros actores, tomando la forma de cooperación triangular. Las asociaciones con Canadá, Brasil, España, el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), el Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA), el *National Democratic Institute* (NDI), Japón (LENGYEL; MALACALZA, 2011) y UNASUR⁵, han permitido que su ámbito de actuación se extendiese más allá de Gonaïves, para alcanzar una cobertura nacional. La participación del organismo regional es una nota más que distintiva, ya que se da en un marco de ocaso relativo de sus actividades de integración y de cuestionamiento a su utilidad. Remarcamos entonces el aporte de 3 millones de dólares por parte de la Secretaría Técnica de UNASUR, que ha abierto una nueva etapa (desde diciembre 2013) de ampliación del Programa, la cual se encuentra actualmente en vigencia con el objetivo de beneficiar a 37 mil familias, formar 4.700 promotores y trabajar con organizaciones de base, escuelas y comunidades⁶.

La triangulación y la disposición de fondos para apoyar, extender y readecuar el Programa fueron posibles gracias al “éxito y la característica de alta replicabilidad del Pro-Huerta así como su adaptación al contexto haitiano”. Tan valorado ha sido el aporte que “permitió, además, que la Argentina asumiera un papel activo en la discusión

sobre la necesidad de un programa nacional de seguridad alimentaria para Haití mediante intervenciones que le valieron el reconocimiento en los foros multilaterales y en las conferencias de donantes” (LENGYEL; MALACALZA, 2011:120).

El Programa de Autoproducción de Alimentos Frescos en Haití supuso (y supone, pues sigue en funcionamiento, al menos hasta 2016) por parte de Argentina la coordinación de actividades entre el INTA, la Cancillería, el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca. “Este Programa de seguridad alimentaria, a través de la producción orgánica en pequeña escala de alimentos frescos, promueve una dieta alimentaria equilibrada, y la participación activa de la población involucrada” (CIPOLLA; DÍAZ, 2011:48).

Replicando la modalidad de trabajo en red con organizaciones sociales y la articulación de la capacitación a través de promotores locales, el Programa logró adaptarse a las condiciones socioculturales domésticas y generar un sentido de apropiación por parte de sus beneficiarios. Asimismo, se ha desarrollado en sintonía con las prioridades y la voluntad del gobierno haitiano, en una clara muestra de respeto por la soberanía nacional y por la reconstrucción de las capacidades estatales del país caribeño. Esta estrategia de cooperación adecuada y pertinente se apoya en los siguientes elementos principales (INTA, 2015):

- Envío de expertos.
- Provisión de insumos (semillas orgánicas, herramientas, alimento para aves, cisternas).
- Capacitación técnica en creación y gestión de huertas, educación alimentaria, producción local de semillas, fabricación propia de herramientas, acceso al agua y avicultura familiar.

4.- En esta categoría se destaca el BAPIN, programa a través del cual el Ministerio de Economía de la Argentina aportó base de datos y metodología para la gestión de la inversión pública y del gasto público por parte del Estado haitiano (LENGYEL; MALACALZA, 2011).

5.- Para mayor información sobre los aportes de los socios mencionados, ver: INTA (2015). Prohuerta en Haití: El 93 % de las familias mejoró su alimentación, en INTA informa, 25 de marzo. Disponible en: <http://intainforma.inta.gov.ar/?p=26101>. Consulta: 31 de octubre de 2016.

6.- El aporte de UNASUR al Programa Pro Huerta se encuentra actualmente descrito en la sección “Proyectos” – “Seguridad Alimentaria” del FO.AR, donde también figuran otros aportes del organismo para fortalecer la seguridad alimentaria en Haití: Programa Nacional de Cantinas Escolares y Fortalecimiento de la Apicultura (del cual también participa el INTA). Disponible en: <http://cooperacionarg.gob.ar/es/seguridad-alimentaria>. Consulta 31 de octubre de 2016.



A las cualidades que hemos atribuido al Programa, cabe agregar, por último, la eficacia y la transcendencia. Así lo expresan claramente algunas cifras globales, representativas de sus resultados: 10 departamentos, 21.000 huertas, 5.200 granjas, 1.500 promotores, 600 organizaciones locales, 140.000 huerteros familiares. No sólo se ha abarcado a un gran número de familias, sino que también se ha mejorado notablemente su situación alimentaria y nutricional (INTA, 2015).

Nos encontramos en condiciones de afirmar que la cooperación argentina en materia de seguridad alimentaria en Haití, a través del Programa Pro Huerta ha sido acertada, en tanto se ha convertido en una herramienta altamente valorada por la sociedad caribeña para alcanzar su desarrollo endógeno. Como han comentado Miguel Legyel y Bernabé Malacalza (2011:116), “la experiencia [...] en Haití ha contribuido a forjar un paradigma: para enfrentar la pobreza se requiere orientar la ayuda hacia políticas de desarrollo social. No puede haber seguridad sin desarrollo”.

Conclusiones

Para abordar el Programa de Autoproducción de Alimentos Frescos (Pro Huerta) que Argentina implementa en Haití desde el año 2005, repasamos las notas distintivas de la CSS y dentro de ella, de la CTPD y describimos los mecanismos institucionales y el capital técnico con que cuenta nuestro país para llevar adelante esta iniciativa.

Hemos visto que la cooperación ofrecida por Argentina se basa en una serie de capacidades consolidadas en materia de seguridad alimentaria, especialmente debido a que el Programa Pro Huerta se encuentra en funcionamiento en nuestro territorio desde el año 1990, con lo cual al momento de trasladar la experiencia a la República de Haití, ya se contaba con quince años de trayectoria durante los cuales el INTA había trabajado de manera coordinada con el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

También notamos que el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto está provisto de una adecuada estructura institucional para implementar proyectos de CSS con la participación de actores nacionales y con la posibilidad de coordinar acciones con actores internacionales a través de la

cooperación triangular. Esta última ha sido una herramienta idónea para extender el alcance geográfico y sumar complejidad al Programa, atendiendo de este modo las necesidades y expectativas de la población y el gobierno haitiano.

Creemos que el Programa Pro Huerta es una experiencia ejemplar para la práctica de la cooperación internacional porque tanto su forma como su contenido concretan los valores y los significados más profundos de la CSS y de la CTPD. Argentina ha ofrecido su conocimiento técnico en la materia y su experiencia acumulada fruto de la previa aplicación del Programa dentro del país. Sin embargo no intentó transplantarlo automáticamente, sino que logró adecuarlo a las expectativas y a la dinámica sociocultural haitiana, respetando la soberanía del Estado caribeño y la voluntad de su gobierno, que ha abogado por la reducción de la presencia militar y por el aumento de la presencia civil en su territorio. A su vez, el trabajo en redes y el diálogo con promotores locales facilitaron la apropiación por parte de la sociedad y su consiguiente apoyo a la extensión de la experiencia a todos los departamentos del país. La adaptabilidad a las condiciones locales y el empoderamiento de los actores involucrados han constituido una genuina contribución al desarrollo endógeno. Por supuesto que Argentina también ha ganado en experiencia, en capacitación de cuadros técnicos y en un ejercicio sostenido de una estrategia de cooperación. Dobles dividendos, pero fundamentalmente, un aporte concreto a la autonomía de un país en desarrollo en situación de vulnerabilidad.

Algunas voces críticas han señalado la necesidad de diversificar una cooperación que, en el caso de Haití, ha estado prácticamente monopolizada por la seguridad alimentaria. No vemos por qué el hecho de concentrar los recursos y esfuerzos en una actividad puede resultar desventajoso. Muy por el contrario, consideramos que constituye una ventaja y un accionar adecuado, sobre todo para el caso haitiano en el que el solapamiento de actores externos y de proyectos se ha convertido muchas veces en un obstáculo para la reconstrucción del Estado. La colaboración argentina ha resultado, en este contexto, eficaz, eficiente y ha logrado un impacto real y concreto. A fin de cuentas, desde cierta perspectiva, “la Cooperación Sur-Sur no intenta cambios radicales pero logra insertarse en espacios estratégicos articulándose necesariamente con las políticas nacionales” (KERN; WEISSTAUB, 2011:86).



Bibliografía

- AUTORES VARIOS (2015). Sesenta años después. Vigencia del espíritu de Bandung, en *América Latina en Movimiento*, (504), Agencia Latinoamericana de Información, mayo, Quito.
- AYLLÓN PINO, B.; OJEDA MEDINA, T.; BANCET, A. (2013). La cooperación sur-sur en la gobernanza del desarrollo: nuevas configuraciones de la arquitectura de la ayuda, *Serie Documentos de Trabajo*, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación IUDC-UCM, Madrid.
- AYLLÓN PINO, B. (2013). La Cooperación Triangular y los Países de Renta Media: el caso de Brasil, en COLACRAI, M. (comp.), *La Cooperación Internacional desde la visión de los PRM: discusiones conceptuales, diseños de políticas y prácticas sudamericanas*, UNR Editora, Rosario.
- CIPOLLA, A. L.; DÍAZ, D. (2011). Cooperación FO.AR-INTA: más de 16 años de historia compartida, en *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, (27), Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, Universidad Complutense de Madrid (IUDC-UCM), Madrid.
- CITTADINI, R. (2010). Las causas de la persistencia del hambre en el mundo y en la Argentina: cuando comer es un problema, en *Revista Voces en el Fénix*, año 1 (1), junio. Disponible en: http://inta.gob.ar/sites/default/files/script-tmp-voces_en_el_fenix.pdf. Consulta: 31 de octubre de 2016.
- COLACRAI, M. (2013). Chile en el contexto de la Cooperación Internacional al Desarrollo ¿varias identidades, diversidad de circuitos y modalidades de acción?, en COLACRAI, M. (comp.), *La Cooperación Internacional desde la visión de los PRM: discusiones conceptuales, diseños de políticas y prácticas sudamericanas*, UNR Editora, Rosario.
- COLACRAI, M. (2013). Presentación, en COLACRAI, M. (comp.), *La Cooperación Internacional desde la visión de los PRM: discusiones conceptuales, diseños de políticas y prácticas sudamericanas*, UNR Editora, Rosario.
- COLACRAI, M. y otros (2009). Escenarios y desafíos de la Cooperación Sur-Sur a 30 años de la Declaración de Buenos Aires, en *DT sobre Cooperación Sur-Sur*, DGCIN, MRECIC, Buenos Aires. Disponible en: http://cooperacionarg.gob.ar/userfiles/2_d.t._documentos_de_trabajo_sobre_cooperacion_sur_sur.pdf. Consulta: 31 de octubre de 2016.
- DGCIN (2013). *Cooperación Sur-Sur. República Argentina: catálogo de proyectos*, MRECIC, Buenos Aires. Disponible en: http://cooperacionarg.gob.ar/userfiles/catalogo-espanol-2_1377715514_0.pdf. Consulta: 31 de octubre de 2016.
- DOMÍNGUEZ MARTÍN, R. (2011). 50 Años del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE, en *Claves para el Desarrollo*, (7), Cátedra de Cooperación Internacional y con Iberoamérica (COIBA). Disponible en: <http://www.ciberoamericana.com/pdf/Briefing7.pdf>. Consulta: 31 de octubre de 2016.
- FAO (2006). Seguridad Alimentaria, en *Informe de Políticas*, (2), junio. Disponible en: ftp://ftp.fao.org/es/esa/policybriefs/pb_02_es.pdf. Consulta: 30 de octubre de 2016.
- KERN, A. S.; WEISSTAUB, L. (2011). El debate sobre la cooperación sur-sur y su lugar en la política exterior de la Argentina”, en *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, (27), Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, Universidad Complutense de Madrid (IUDC-UCM), Madrid.
- HIRST, M.; ANTONINI, B. (2009). Pasado y presente de la Cooperación Norte-Sur para el desarrollo, en *DT sobre Cooperación Sur-Sur*, DGCIN, MRECIC, Buenos Aires. Disponible en: http://cooperacionarg.gob.ar/userfiles/2_d.t._documentos_de_trabajo_sobre_cooperacion_sur_sur.pdf. Consulta: 31 de octubre de 2016.
- INTA (2004). *El INTA que queremos. Plan Estratégico Institucional 2005-2015*, Buenos Aires.
- LECHINI, G. (2014). Introducción: Cooperación Sur-Sur en Argentina y Brasil. Una mirada desde el Siglo XXI, en LECHINI, G. (comp.), *La cooperación Sur-Sur en las políticas exteriores de Argentina y Brasil en el Siglo XXI*, UNR Editora, Rosario.
- LENGYEL, M.; MALACALZA, B. (2011). Argentina-Haití: el desafío de la Cooperación Sur-Sur y la promoción del desarrollo”, en *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, (27), Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, Universidad Complutense de Madrid (IUDC-UCM), Madrid.
- LEVI, J. (2011). La Argentina y la nueva arquitectura de la cooperación internacional, en *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, (27), Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, Universidad Complutense de Madrid (IUDC-UCM), Madrid.
- OLIVERA, M. (2013). Reflexiones acerca de la relación entre el abandono de las teorías del desarrollo económico y la definición de País de Renta Media, en COLACRAI, M. (comp.), *La Cooperación Internacional desde la visión de los PRM: discusiones conceptuales, diseños de políticas y prácticas sudamericanas*, UNR Editora, Rosario.



PATTACINI, V. (2013). Los Países de Renta Media: Una lectura política y debates recientes sobre su rol y su desempeño en la Cooperación Sur-Sur del espacio iberoamericano, en COLACRAI, M. (comp.), *La Cooperación Internacional desde la visión de los PRM: discusiones conceptuales, diseños de políticas y prácticas sudamericanas*, UNR Editora, Rosario.

ROSSI, A. L. (2014). *Redes sociales, ciudadanía y desarrollo local. Una mirada desde políticas públicas de seguridad y soberanía alimentaria*, Ediciones INTA, Buenos Aires. Disponible en: <http://inta.gob.ar/documentos/redes-sociales-ciudadania-y-desarrollo-local-una-mirada-desde-politicas-publicas-de-seguridad-y-soberania-alimentaria-1>. Consulta: 30 de octubre de 2016.

SPECIAL UNIT FOR TCDC (1994). *The Buenos Aires Plan of Action*, PNUD, Nueva York. Disponible en: <http://ssc.undp.org/content/dam/ssc/documents/Key%20Policy%20Documents/Buenos%20Aires%20Plan%20of%20Action.pdf>. Consulta: 30 de octubre de 2016.

TOKATLIAN, J. G. (2009). *Incertidumbres y encrucijadas para la política exterior de Argentina. Notas sobre el escenario internacional y la dinámica regional*, Friedrich Ebert Stiftung, Argentina.

Revistas y artículos online

INTA (2015). Prohuerta en Haití: El 93 % de las familias mejoró su alimentación, en *INTA informa*, 25 de marzo. Disponible en: <http://intainforma.inta.gov.ar/?p=26101>. Consulta: 31 de octubre de 2016.

Revista FOAR, n°9, Abril 2008. Disponible en: <http://cooperacionarg.gob.ar/userfiles/revista-foar-2008b.pdf>. Consulta: 31 de octubre de 2016.

Sitios web

Fondo Argentino de Cooperación Sur-Sur y Triangular
www.cooperacionarg.gob.ar

Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria
www.inta.gob.ar

Ministerio de Desarrollo Social de la Nación
www.desarrollosocial.gob.ar

Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto
www.mrecic.gov.ar

Recibido 31/10/2016 – Aceptado 05/12/2016